

平成26年7月23日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成25年（行ウ）第45号 不当労働行為救済命令一部取消請求事件（第一事件）

平成26年（行ウ）第8号 不当労働行為救済命令一部取消請求事件（第二事件）

（口頭弁論終結日・平成26年4月21日）

判決

第一事件原告兼第二事件原告 大阪府  
（以下「原告」という。）

第一事件被告兼第二事件被告 大阪府  
（以下「被告」という。）

同代表者兼処分行政庁 大阪府労働委員会

第一事件被告兼第二事件被告補助参加人 大阪教育合同労働組合  
（以下「補助参加人」という。）

主文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用（補助参加によって生じた費用を含む。）は原告の負担とする。

事実及び理由

#### 第1 請求

- 1 大阪府労働委員会が同委員会平成23年（不）第42号事件について平成25年1月21日にした命令中、主文第2項の命令を取り消す。
- 2 大阪府労働委員会が同委員会平成24年（不）第77号事件について平成25年12月20日にした命令中、主文第2項の命令を取り消す。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。

#### 第2 事案の概要

大阪府内の公立学校の常勤講師、非常勤講師等が加入する労働団体である補助参加人が、原告に対し、組合員の労働条件・教育条件に関する団体交渉を申し入れたところ、原告は、補助参加人に対し、交渉員の数及び氏名を明らかにした名簿を事前に提出することなどを求めたが、補助参加人が上記要求に応じなかったことから団体交渉に応じないとの対応をとった。これに対し、補助参加人は、上記原告の対応が労働組合法（以下「労組法」という。）7条2号の正当な理由のない団体交渉の拒否であり不当労働行為に当たるとして、大阪府労働委員会（以下「府労委」という。）に対して労組法に基づく救済申立てをし、府労委は、同申立ての内、地方公務員法（以下「地公法」という。）の適用を受ける組合員に関する申立てについては補助参加人に申立適格を認めることができないから不適法な申立てであるとして却下したものの、労組法の適用を受ける組合員に関する申立てについては補助参加人の申立適格を認めた上で、上記の原告の対応は不当労働行為に当たるとして、原告に対し、同様の行為を繰り返さないことなどを記載した文書を補助参加人に交付することを命ずる旨の命令をした。本件は、第一事件、第二事件と

もに、原告が、同命令のうち上記文書の交付を命ずる部分の取消しを求める事案である。

1 前提事実(当事者間に争いがないか、後掲括弧内の証拠又は弁論の全趣旨等により容易に認めることができる。)

(1) 当事者

ア 原告

原告は、地方自治法に基づく地方公共団体であり、地方自治法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく行政委員会として、大阪府教育委員会（以下「府教委」という。）を設置している。

イ 補助参加人

補助参加人は、大阪府内の公立学校の教員、事務職員、非常勤講師及び校務員等並びに私立学校の職員等を構成員とし、組合員とすべての労働者の賃金・労働条件の維持改善に関する運動等を行う労働団体である。

補助参加人の構成員のうち、公立学校の教員、事務職員、非常勤講師及び校務員等は、地方公務員であるが、公立学校の教員及び事務職員は、一般職の地方公務員であり、地公法が適用され（同法4条1項）、同法58条1項により労組法の適用は除外されているのに対し、公立学校の非常勤講師は、特別職の地方公務員であり（同法3条3項3号）、地公法の適用はなく（同法4条2項）、労組法が適用され、公立学校の校務員も、一般職の地方公務員ではあるが、単純な労務に雇用される地方公務員（以下「単純労務職員」という。）に係る労働関係については地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）及び地方公営企業法に関する規定が準用されるため（地公法57条、地公労法附則5項）、労組法が適用される（地公労法4条）。また、私立学校の職員等は、公務員ではないから労組法が適用される。

このように、補助参加人は、労組法が適用されない地方公務員と労組法が適用される地方公務員及び民間労働者で組織される労働団体であり、いわゆる混合組合である（以下、補助参加人の構成員のうち、地公法が適用され、労組法の適用が除外されている者を「地公法適用組合員」、労組法が適用される者を「労組法適用組合員」という。）。

なお、平成元年11月23日に結成され、同年12月7日に地公法53条に基づき大阪府人事委員会の登録を受けた職員団体である「大阪教育合同労働組合」（以下「教育合同（職）」という。）が存在するところ、教育合同（職）と補助参加人とが同一の組織であるか否かについては、当事者間に争いがある。

(2) 第一事件

ア 団体交渉申入れ

(ア) 補助参加人は、平成22年11月25日付けで、原告に対し、「団体交渉申入書」を提出し、補助参加人の組合員（地公法適用組合員

と労組法適用組合員の双方を含む。)の労働条件・教育条件に関する団体交渉を申し入れた。

- (イ) 原告の当局(地公法55条4項)である府教委は、補助参加人との協議において、①交渉時間を2時間以内とすること、②補助参加人が交渉員として指名する者の数及び氏名を事前に原告に通知すること(名簿の事前提出)、③補助参加人の交渉員が発言する場合は所属学校名と氏名を名乗ること、④交渉中の食事を慎むこと、⑤交渉中の出入りを控えることを申し入れた。

なお、府教委教育長は、平成14年11月22日付け「地方公務員法第55条第8項及び第55条の2第6項の規定に基づく適法交渉等の取扱いについて(通知)」(教委職企第201号)において、職員団体が地公法55条5項及び6項に基づき指名する交渉員を当局に対して事前に報告する際に用いる交渉参加者名簿の様式を定めており、原告が②で提出を求めた名簿は、上記通知で定める様式に従った交渉参加者名簿を指す。

- (ウ) 府教委と補助参加人は、平成22年11月25日、同年12月13日、同月27日、協議を行い、前記(イ)の③ないし⑤については合意が成立し、①については、補助参加人が、約束はできないものの上限は3時間であり、場合によっては2時間とすることも可能であるとの意向を示すなどしたが、②の交渉参加者名簿の提出については協議がまとまらなかった。
- (エ) 府教委は、平成23年2月23日、補助参加人の書記長の携帯電話に電話をかけ、補助参加人側の交渉参加者名簿の提出がない限り、団体交渉はできない旨のメッセージを残した。

#### イ 第一事件救済申立て

- (ア) 補助参加人は、平成23年6月16日、交渉参加者名簿を事前提出しなければ団体交渉に応じないとするのは労組法7条2号の正当な理由のない団体交渉の拒否であり不当労働行為に当たるとして、府労委に対し、団体交渉の応諾及び陳謝文の掲示を求めて救済命令の申立てをした(府労委平成23年(不)第42号)。
- (イ) 府労委は、平成25年1月21日、前記(ア)の救済命令の申立てについて、地公法22条の規定により任用された職員に係る部分については、補助参加人に申立適格を認めることができないとして却下したが、労組法適用組合員に係る部分については、補助参加人の申立適格を認めた上、交渉参加者名簿の事前提出を求めていなかった従前の取扱いを変更することについて、その理由又は必要性について十分な説明をしていないことなどから、団体交渉を拒否する合理的な理由はないとして不当労働行為に当たると認定し、原告に対し、補助参加人に同様の行為を繰り返さないことなどを記載した文書の交付を命じる命令(以下「本件第一事件命令」という。)を発した。

ウ 訴え提起

原告は、平成25年2月19日、本件第一事件命令のうち、文書の交付を命じる部分について取消しを求める訴えを提起した。

(3) 第二事件

ア 団体交渉申入れ

(ア) 補助参加人は、平成23年10月31日付けで、原告に対し、「団体交渉申入書」を提出し、補助参加人の組合員（地公法適用組合員と労組法適用組合員の双方を含む。）の労働条件・教育条件に関する団体交渉を申し入れた。

(イ) 原告の当局である府教委は、補助参加人との協議において、交渉参加者をあらかじめ当局に提示し、かつ、当該交渉参加者が一般職の地方公務員である場合は、勤務時間中の交渉に関して地公法35条に基づく職務専念義務免除の承認を事前に得る必要があることから、交渉参加者名簿を事前に提出するよう申し入れた。

また、府教委は、交渉参加者名簿の提出方法について、補助参加人においてあらかじめ交渉参加予定者全員の名前を記入した名簿を準備しておき、交渉開始の直前に当日の交渉参加者に職、氏名等を記入してもらう方法等を提案するとともに、地公法適用組合員に係る交渉参加者名簿として職務免除申請が必要な者の名簿と記載されたA様式、地公法が適用されない労組法適用組合員に係る交渉参加者名簿として職務免除申請が不要な者の名簿と記載されたB様式の使用する方法を提案した。

(ウ) 府教委と補助参加人は、平成23年12月15日、同月28日、平成24年4月20日、交渉参加者の名簿の方式について協議を行ったが、協議はまとまらなかった。

イ 第二事件救済申立て

(ア) 補助参加人は、平成23年10月31日、交渉参加者名簿を事前提出しなければ団体交渉に応じないとするのは労組法7条2号の正当な理由のない団体交渉の拒否であり不当労働行為に当たるとして、府労委に対し、団体交渉の応諾及び陳謝文の掲示を求めて救済命令の申立てをした（府労委平成24年（不）第77号）。

(イ) 府労委は、平成25年12月20日、前記(ア)の救済命令の申立てについて、地公法22条の規定により任用された公立学校常勤講師に係る部分については、補助参加人の申立適格を認めることができないとして却下したが、労組法適用組合員に係る部分については、補助参加人の申立適格を認めた上、団体交渉を拒否する合理的な理由はないとして不当労働行為に当たると認定し、原告に対し、補助参加人に同様の行為を繰り返さないことなどを記載した文書の交付を命じる命令（以下「本件第二事件命令」といい、本件第一事件命令と合わせて「本件各命令」という。）を発した。

## ウ 訴え提起

原告は、平成26年1月22日、本件第二事件命令のうち、文書の交付を命じる部分について取消しを求める訴えを提起した（当裁判所に顕著）。

## 2 争点

本件の主な争点は、①補助参加人が、労組法適用組合員に関し、労組法上の権利行使ができるか（争点1）、②交渉参加者名簿の事前提出を求めた府教委の対応が不当労働行為（労組法7条2号）に当たるか（争点2）である。

## 3 争点に関する当事者の主張

(1) 争点1（補助参加人が、労組法適用組合員に関し、労組法上の権利行使ができるか）について

（原告の主張）

ア 労組法5条1項本文は「労働組合は、労働委員会に証拠を提出して第2条及び第2項の規定に適合することを立証しなければ、この法律に規定する手続に参加する資格を有せず、且つ、この法律に規定する救済を与えられない。」と規定し、同法2条本文は、「この法律で『労働組合』とは、労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体をいう。」と規定し、同法3条は、「この法律で、『労働者』とは、職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者をいう。」と規定する。

したがって、労組法の規定によれば、特定の労働団体が同法7条による不当労働行為救済命令の申立てができるのは、当該労働団体が同法2条及び5条2項が規定する法律上の要件に適合する場合に限られる。

イ 労組法2条にいう「労働者が主体となって」の意義については、一般に、「この『主体となって』とは、『労働者』が組合の構成員の主要部分を占めること、並びにそれら労働者が組合の運営・活動を主導することである。」、又は、「労働者が『主体となって』というのは、当該団体の構成員中、その大部分の者が労働者であって、しかも、その団体の主要な地位を労働者が占めていること、すなわち、労働者が量質ともにその団体の構成員の主体とならなければならないという趣旨である。」と解されている。

そして、一般職の地方公務員は、労組法が全面的に適用されないため、労組法3条にいう「労働者」には該当しない。

そうすれば、混合組合の構成員の主要部分を一般職の地方公務員が占め、並びに一般職の地方公務員がその混合組合の運営・活動を主導しているような場合は、当該混合組合は、労組法2条及び5条2項の要件に適合する同法上の労働組合とは認められず、同法が規定する法的保護の全てを享受しないと解するのが当然の論理的帰結である。

したがって、補助参加人のように、地公法適用組合員と労組法適用組合員が一個の労働団体（混合組合）を構成している場合は、その組合員・役員の構成において地公法適用組合員と労組法適用組合員のいずれが主たる地位を占めているかによって、当該労働団体が地公法上の職員団体であるか労組法上の労働組合であるかを判断すべきである。

ウ 補助参加人は、その結成後現在までに一般職の地方公務員のほか、労組法適用組合員である非常勤講師、非常勤特別嘱託員など特別職の地方公務員等を加入させてきたが、その組合員及び役員の主たる部分は、地公法適用組合員である一般職の地方公務員によって占められている。したがって、補助参加人は、現在まで、質量ともに地公法適用組合員が主体である労働団体であり、その法的性格は地公法上の職員団体であって、労組法上の労働組合ではない。

しかも、補助参加人の登録職員団体としての登録は現在まで取り消されていないため、補助参加人は、現在も登録職員団体としての地位を享受している。地公法53条4項本文の規定によれば、登録職員団体が非現業職員のほかに労組法が適用される職員等（以下「労組法適用職員等」という。）を加入させている場合は、登録要件を欠くことになり、本来は登録が取り消されるべきものである。しかし、当該登録処分に重大かつ明白な瑕疵がない限り、登録が取り消されるまでは、当該登録は有効に存続し、地方公共団体の当局は当該職員団体を登録職員団体として取り扱わざるを得ない。

この点、補助参加人は、登録職員団体である教育合同（職）と混合組合である教育合同とは別個の組織であるとの主張をしているが、その組織の実情に照らせば、補助参加人と「教育合同（職）」とは、その実体上、一個の組織・団体、すなわち一個の登録職員団体であると認められる。

したがって、補助参加人には不当労働行為救済命令の申立適格がない。

エ 本件各命令は、補助参加人が混合組合であるとしても、補助参加人が、労組法適用職員の問題に関して不当労働行為救済命令の申立てを行った場合、労組法7条各号の別によらず、申立適格を認めるのが相当であると判断しており、これは一個の労働団体が職員団体であると同時に労働組合でもあるというように、同時に多重の法的性格を有すること（二面性）を認めるものであるが、労働団体の性格ごとにこれを規律する法を区別するという現行法体系からすれば、多重の法的性格を有する労働団体の存在を認めることは現行法体系の予想するところではない。現行法体系が労働団体の性格ごとにこれを規律する法を区別していることは、地公法が一般職の地方公務員について労組法を適用しないとするとともに、地公法上の職員団体について地公法等が種々の規律を定め、他方、労働組合に関して労組法等がその規律を定めていることから明らかである。

オ ILO第87号条約2条は、「労働者及び使用者は、事前の認可を受けることなしに、自ら選択する団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件としてこれに加入する権利をいかなる差別もなしに有する」と規定しているが、同条は、労働者がいかなる労働団体を設立し加入するも自由であることを示したに止まり、それ以上に、労働団体の組織形態いかににかかわらず、労働者が設立し加入する全ての労働団体に、国内法の創設した特定の労働団体に付与される権利、利益を等しく付与することまで要請するものではない。

同条のもとでは、労組法適用職員等は、既存の職員団体に加入することも、既存の労働組合に加入することも自由とされる。また、労組法適用職員等は、労組法上の労働組合を設立することもできるが、非現業職員（単純労務職員）でない限り、地公法上の職員団体を設立することは法律上できない。そして、労組法適用職員等が労組法上の労働組合に加入し又は労働組合を設立した場合は、当該労働組合と使用者である原告との間で労組法に基づく団体交渉が行われるなどにより、団結権、団体交渉権等の保護を受けることは明らかである。

しかし、労組法適用職員等が、労組法上の労働組合に加入せず又は労働組合を設立せずに、地公法上の職員団体に加入することを選択した場合は、それら職員等は、加入した地公法上の職員団体が国内法により付与されている権利・利益の範囲内において、その勤務条件の維持改善を図るための交渉その他団結権を行使することによりその保護を受けるしかないのである。

カ 本件各命令は、ある労働団体において地公法適用組合員が労組法適用組合員より少数となった場合、原告の見解によれば、その労働団体は労組法上の労働組合と判断せざるを得なくなり、地公法適用組合員は労働団体に加入しているにもかかわらず、例えば、労働条件に関する団体交渉の場面等では、その労働団体が職員団体と認められない結果、地公法上も労組法上も保護されない事態となり得るなどの問題があると判断している。

しかし、ある労働団体の地公法適用組合員が労組法適用組合員に対して少数となり、職員団体としての法的性格が失われたような場合、本来、地公法上の登録職員団体として地方公共団体の当局との交渉における優先的地位が認められるためには、地公法適用組合員のみで組織した職員団体を結成しなければならないのであり、この点は、従前当該労働団体の地公法適用組合員が労組法適用組合員に対して多数であった当時でも同様であったのであるから、少数となった地公法適用組合員のみで新たに登録職員団体を組織することは何ら新たな負担を課すことにはならない。

逆に、労組法適用組合員が職員団体たる法的性格を有する混合組合に加入した場合について、団結権保護のためにどのような救済制度を

設けるか否か、設けるとしてもどのような内容にするかについては立法措置に委ねられており、しかも、現行法体系が職員団体と労働組合とを截然と分け、それぞれを規律する法律を区別していることから、ある労働団体の地公法適用組合員が労組法適用組合員に対して少数となったために、当該労働団体が従前の職員団体としての法的性格を失い、労働組合としての法的性格を取得したとしても、何ら地公法適用組合員の権利が侵害されたことにはならない。

キ 以上のとおり、補助参加人は労組法適用組合員との関係においても労組法の適用を受けることはなく、登録職員団体が法律により付与された権能の範囲内で自己の団結権の保護を受けるしかない。補助参加人が申し入れた団体交渉は、法的には、地公法上の登録職員団体である補助参加人が、地公法55条1項に基づく交渉を申し入れたものであり、団体交渉申入書に記載された労組法適用組合員の労働条件に関しては、地公法に基づく交渉に付随する事実上の交渉を申し入れたものである。

したがって、労組法適用組合員の労働条件に係る要求事項に関する交渉申入れが労組法7条の保護を受けるべき団体交渉であると評価することはできず、補助参加人は、不当労働行為救済命令の申立適格を有しない。

(被告および補助参加人の主張)

ア 現在の法体系において、地公法適用組合員が労働組合に加入することを否定する明文の規定はなく、また、登録職員団体となる場合を除き、地公法適用組合員及び単純労務職員以外の労働者が職員団体に加入することを否定する明文の規定はない。そうすると、現行法は、民間に雇用された労働者、地公法適用組合員、単純労務職員、公営企業職員等がともに加入する、いわゆる混合組合の存在を否定してはいない。

これに、労働者の団結権の保護を図るILO第87号条約及び団体交渉権、労働協約締結権の保護を明示するILO第98号条約等の国際条約が成立し、組合選択の自由等がうたわれたこと、及び、特にILO第87号条約の批准に関連して、日本国内で、国家公務員法、地公法をはじめとする国内法諸法規が、組合の構成員に関する規制を廃止する方向で改正され、整備されたことなどを踏まえると、混合組合の申立適格の有無については、その構成員たる労働者の団結権、組合加入の自由及び組合選択の自由等の権利を最大限に尊重し、判断すべきである。

イ 団体交渉権の保障が完全であるためには、使用者の団体交渉拒否に対して不当労働行為救済命令を申し立てる権利が認められなくてはならない。そもそも、非常勤講師等が、当該地方公共団体において日常的に接触し、その地位・身分は異なるにしても、同様の業務を行っている職員によって既に結成されている労働団体に加入し、また、当該団体もそれを受け入れるのは自然であるし、単独で労働組合を結成することは、配置されている職場の状況や勤務期間等から困難な状況がある上、仮

に結成されたとしても、組織人員が少なく、また、持続的な組織として維持していくことが困難になることも想定され、使用者である地方公共団体と交渉において対等の立場に立つことは実質的には実現し得ないと考えられる。ところが、混合組合への加入を選択した労働者が、自己の労働条件向上のために団体交渉権の制約を受けるとなれば、例えば労組法適用職員らは自らの団体交渉権実現のために労組法適用職員のみで結成された労働組合を選択せねばならず、労働組合の選択の自由が保障されないこととなってしまう。

一個の労働団体に複合的な性格を認めないと、地公法適用職員が過半数を占める混合組合は地公法上の職員団体であることになるが、本件のように労組法が適用される組合員の労働条件についての団体交渉が拒否された場合に労働委員会での救済が認められないこととなり、結果として労組法適用職員の団結権・団体交渉権は実質的に保障されないという不当な結果となる。すなわち、団体交渉権が保障されている労組法適用職員である非常勤講師等が混合組合に加入し、自らの労働条件について加入した混合組合によって、労組法上の使用者である地方公共団体との団体交渉を通じて、その改善を実現しようとしたところ、当該混合組合の構成員が地公法適用職員が多数を占めているという理由で、使用者が団体交渉を行うことを拒否した場合、原告主張のように、当該混合組合は労組法の定める不当労働行為救済手続に参加することができず、救済を受けられないと解するならば、このような非常勤講師等については、団体交渉権についての労組法による保護が受けられないこととなる。その結果、労働者がいかなる労働組合に加入するかは労働者の自由な選択に任されているにもかかわらず、このような非常勤講師等が、その労働条件の改善を団体交渉を通じて実現しようとするならば、混合組合でない労働組合を選ぶことを余儀なくされ、その労働組合選択の自由が大きく制約され、又は、奪われる。したがって、非常勤講師等が享受しているはずの憲法28条の定める団体交渉権の保障が画餅に帰し、また、彼らが労組法の適用から排除される極めて不合理な結果となる。

使用者が地方公共団体である場合、一の団体が職員団体と労働組合の両方の法的権利を同時に有することは容認できず、一時点における構成員の量的構成又は質的構成を捉えて基準として、一元的に決すべきとの見解によれば、構成員の変動により、実体的に同一の混合組合であっても法的性格が変わることになり、構成員に不測の不利益を被らせることになるし、労組法適用組合員と地公法適用組合員がほぼ同数であるような境界例においてはいずれとも決し得ないこととなりかねない。

ウ しかも、憲法28条は、基本的に公務員も勤労者として労働基本権を認めており、現労組法制定時には、公務員が同法における労働者ではな

いとされていなかった。その後、制定された地公法が一部の公務員について労組法の適用を除外するという規定を置いたが、これは、元来公務員にも労組法が適用されるという前提での規定とみるほかない。

エ 以上のことからすると、労組法適用職員の問題に関する混合組合の活動は、原則として、同法上の労働組合としての活動とみなすべきであるとの帰結になると思料され、補助参加人が混合組合であるとしても、補助参加人が労組法適用組合員の問題に関して不当労働行為救済命令の申立てを行った場合、同法7条各号の別によらず、申立適格を認めるのが相当である。

オ なお、原告は、補助参加人が地公法上の登録職員団体である教育合同（職）と同一の団体であると主張するが、補助参加人と同名称の教育合同（職）が補助参加人とは別組織として存在しているのであって、この二組織は同一のものではない。

カ よって、労組法適用組合員の問題に関する混合組合の活動は原則として労組法上の労働組合としての活動とみなすべきであり、混合組合が労組法適用組合員の問題に関して不当労働行為救済命令の申立てを行った場合、申立適格を認めるべきである。

(2) 争点2（交渉参加者名簿の事前提出を求めた府教委の対応が不当労働行為に当たるか）について

（原告の主張）

ア 原告が交渉参加者名簿の提出を求めたのは、①府教委と補助参加人との交渉は、地公法55条5項前段及び6項に基づき、双方が適法に指名した交渉員の間で行わなければならないこと、②地公法55条8項及び同法55条の2第6項並びに職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例により、職員団体の交渉員が勤務時間中に給与を受けながら交渉に参加するためには、服務監督者に対し職務専念義務免除の申請をしてその承認を受ける必要があることから、府教委教育長が定めた通知に基づき、補助参加人において、事前に交渉参加者名簿を原告に提出する公法上の義務を負っていたためである。

イ 地公法55条5項前段及び6項の規定は、同条1項が登録職員団体のみに適用されるのと異なり、非登録職員団体についても適用される。また、一般職の地方公務員が構成員の主要部分を占め、かつ、地公法52条1項に規定する職員団体の実体を有する混合組合は、実質的に非登録職員団体でもあり、地公法55条5項前段及び6項の規定が適用される。

ウ 府教委が、従前補助参加人が交渉の終了後に提出した交渉参加者名簿により、同名簿に記載された職務専念義務免除の申請者のために、事後的に職務専念義務免除の承認の手続を行っていたが、これは、交渉に参加したことが確認できる補助参加人の申請者に不利益を与えないためにやむを得ずとった処置であり、このことをもって、府教委が補助参

加人の事後的な交渉参加者名簿の提出を異議なく是認していたと解すべきではない。

エ 職員団体の交渉の代表者が、特定の役員の中から指名された者であるか、又は特定の交渉事項について職員団体の執行機関から指名された役員以外の者であって適法な委任を受けた者であるかが、交渉前に提示されない限り、地方公共団体の当局は、実際の交渉参加者が、地公法55条5項前段又は6項の規定により適法に指名を受けた代表者であるか否かについて確認することができない。

オ 職務専念義務免除の承認については、免除の承認を受けようとする職務の遂行時間の前に、あらかじめ権限を有する者の承認を得ることをその要件としている。そのため、教育長通知が規定している交渉参加者名簿の提出が交渉の終了後にされた場合に、事後的に勤務時間中に行われた交渉について職務専念義務免除を承認することは、職免条例の規定に違反することとなる。したがって、補助参加人が交渉の代表者として指名した者について事前に職務専念義務免除の承認の手続をとることなく、当該交渉代表者が、勤務中に無断で勤務官署を離れ、当該交渉に参加することは、公務優先の原則に反するものであり、地公法35条が規定する職務専念義務に違反する行為であった。

カ 団体交渉の不応諾は、補助参加人の「交渉参加者名簿」の提出拒否による交渉代表者の代表権の不提示並びに交渉代表者の職務専念義務違反による違法な交渉申入れであることが原因であるので、原告の団体交渉の不応諾は正当な理由によるものであり、不当労働行為には該当しない。

(被告の主張)

交渉参加者名簿の事前提出が法規及び通知から要請される適正な交渉ルールであるとする原告の主張は認めることができない。

団体交渉が行われなかった原因が、府教委が交渉参加者名簿の事前提出を求めること及び交渉ルールとして定着していた従前の取扱いを変更することについて、その理由又は必要性を折衝の場で十分に説明せず、また、補助参加人との間で協議を行おうとすることもないまま、補助参加人からの交渉参加者名簿の事前提出がないことを理由に、交渉を進めることを一方的に拒否した結果であるといわざるを得ない。

(補助参加人の主張)

ア 労組法適用職員の問題に関する混合組合の活動は、労組法上の労働組合としての活動とみなすべきであるから、そもそも、職員団体の定期交渉ルールを定めた地公法55条は適用がない。

イ 地公法55条5項前段において、あらかじめ取り決めることが要求されているのは、参加者の数のみである。同条6項は、役員以外の者が出席する場合の規定であり、なおかつ証明文書の事前提出を求めるものでもない。

ウ 原告は、交渉参加者名の事前申告と職務専念義務免除の申請と混同している。

エ 教育長通知は、職務専念義務を免れて適法に職務時間内に交渉を行う場合の手続について定めた通知である。同通知に「様式1 交渉参加者名簿」が添付されているが、事前提出の定めはない。

オ 平成16年から平成21年に開かれた定期交渉に際して、補助参加人が提出した「交渉参加者名簿」は、職務専念義務免除申請が必要な参加者についてのみである。交渉参加者全員について名簿の事前提出が求められたのは、第一事件に係る団体交渉時が初めてであった。

原告は、補助参加人の提出書面について従来問題としたことがなく、原告自身、前記交渉以前には、交渉参加者名簿の事前提出が必要であると理解してはいなかった。つまり、交渉参加者名簿が事前に提出されなくてはならないというのは、労組法に違反して団体交渉を拒否するための口実である。

### 第3 当裁判所の判断

1 争点1（補助参加人が、労組法適用組合員に関し、労組法上の権利行使ができるか）について

(1) 労組法は、使用者に対して労働組合に関する一定の行為を不当労働行為として禁止し、その違反につき労働委員会による救済手続を定めているが、同法5条1項が「労働組合は、労働委員会に証拠を提出して第2条及び第2項の規定に適合することを立証しなければ、この法律に規定する手続に参与する資格を有せず、且つ、この法律に規定する救済を与えられない」と規定していることから、団体が労組法に基づく不当労働行為救済命令の申立適格を有するのは、当該団体が労組法2条の定める労組法上の労働組合である場合に限られることとなる。

(2) そして、労組法は、上記労働組合について、「この法律で『労働組合』とは、労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体をいう。」（2条）と定めるとともに、労働者について、「この法律で、『労働者』とは、職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者をいう。」（3条）と規定している。

この点について、原告は、労組法が労働組合の要件として2条に定める「労働者が主体となって」というのは、組合員の主要部分を労組法上の労働者（同法3条）が占め、それら労働者が組合の運営活動を主導することをいい、補助参加人のような混合組合については、その組合員・役員の構成において、地公法適用組合員と労組法適用組合員のいずれが主たる地位を占めているかによって、地公法上の職員団体と労組法上の労働組合のいずれと解するのかを判断すべきである旨主張する。

ア しかし、上記見解によれば、以下のとおり、労組法適用組合員が地公法適用組合員が主たる地位を占めている混合組合に加入した場合に、そ

の保護に欠けることになることは否定できない。

- (ア) すなわち、上記組合は、地公法4条1項にいう職員が主体となっている以上、同法52条にいう職員団体としての性格を失うものではないが、同法53条の登録職員団体としての保護を受けることができない結果、当該組合を通じて当局に交渉に応ずることを義務付けることができない上、他方で、当該組合は、労組法にいう労働組合にも該当しないとされる結果、当該組合を通じて労組法が定める不当労働行為救済手続による保護を受けることはできないことになる。
- (イ) これに対し、原告は、個々の労働者はどの労働組合に加入するか、あるいは、自ら労働組合を設立するかについて選択する権利を有しているのだから、自らが選択し、加入した団体あるいは労働組合に付与されている権利・利益の範囲内でのみ保護を受けることになるものであり、当該団体あるいは労働組合に付与される権利・利益を等しく付与されることになるものではなく、そのような事態になることをも踏まえて、自らがどの団体に加入するかあるいは自ら労働組合を設立するのかなどを検討すべきである旨主張する。

しかし、特別職の地方公務員である非常勤講師や校務員等の単純労務職員は、比較的人数が少なく各所に散在して勤務しているから、地公法適用組合員が主たる地位にある労働組合（職員団体）しか、使用者に対して対等に交渉することのできる団体はない場合もあり得るのであるから、保護を受けることができないのは自己選択の故であると切り捨てるのは相当でない（そのため、単純労務職員については、地公法の職員団体の規定が適用除外されず、職員団体に加入することもできることとされている（地公労法附則5条）。）。また、前記説示のとおり、ある職員団体あるいは労働組合に地公法適用組合員と労組法適用組合員が混在している場合に、当該職員団体あるいは組合に加入する以前に、その実体を把握することは必ずしも可能とはいえないのであるから（原告が主張するように労組法適用組合員的人数と地公法適用組合員の数で主体が決まると仮定しても、加入以前に労組法適用組合員あるいは地公法適用組合員的人数を把握することは事実上不可能であるといえる。）、原告の主張を前提とすると、加入した結果、自らの意図した権利・利益を享受することができないという事態が生じかねないが、そのような事態は労働者の権利保護に欠けるといわざるを得ない。

さらに、確かに、理論上は、原告が主張するとおり、自ら労働組合を設立するというのも想定し得るものの、使用者と対等の立場で交渉し得る労働組合を一個人が設立するというのは、実質的には不可能ないし著しく困難であって、自ら労働組合を設立すればよいと解することは、やはり労働者の権利保護に欠けるといわざるを得ない。

地公法は、登録職員団体となる場合については、同一の地方公共団

体に属する地公法適用組合員（警察職員及び消防職員を除く。）のみで構成されていることを要件としているものの（同法53条4項）、非登録職員団体として組織する場合には上記のような制限が存在せず（非登録職員団体があり得ることは原告も認めるところである。）、ほかに、地公法あるいは労組法において、一般職の地方公務員が労働団体に加入することを制限する規定や労組法の適用を受ける労働者が非登録職員団体に加入することを制限する規定は見受けられないことからすれば、地公法適用組合員と労組法適用組合員とが混在する混合組合の存在を許容していると解されるが、労組法及び地公法等が、混合組合の存在を前提としながら、上記のような職員又は労働者の保護に欠ける状態を許容しているものとは解し難い。

イ また、上記見解は、当該労働組合において労組法適用組合員が主体となっていると評価できるか否かで、救済命令の申立適格の有無を峻別する考え方であるが、以下のとおり、混合組合において、労組法適用組合員と地公法適用組合員のいずれが主体となっていると評価できるか必ずしも明らかでない場合に、運用上の問題が生ずることは否定できない。

(7) すなわち、ある労働者が労働組合に加入したとしても、組合活動に熱心に取り組む者もいるが、他方で、職場の慣習あるいは同僚との付き合いといった観点から組合に加入したものの、公務員として公務への取組みを最優先にしたり、私生活の充実を優先させたりするなどして組合活動には熱心に取り組まない者もいるのであり、組合活動への関与の程度については個々人の考え方の相違によって濃淡がある。そうすると、地公法適用組合員と労組法適用組合員が混在している場合に、数の上では多数を占める法適用組合員が、必ずしも組合活動においても熱心に活動をしているとも限らないことになり、単純な数の比較では地公法適用組合員あるいは労組法適用組合員が多く、量（数）的にはその多数を占める組合員が主たる地位にあるとしても、組合活動への取組みは他方の法適用組合員の方が熱心であり、その結果、組合の役員は他方の法適用組合員の方が多数を占めており、質的には他方の法適用組合員が主たる地位にあるというような事態も想定し得るが、このように量的視点と質的視点から主たる地位にある組合員が一致しない場合に、どちらをもって主たる地位にあるというべきかを判断することは困難であるというほかない（なお、このことは、補助参加人の構成員が、その結成時から現在まで、一般職の非現業職員が全構成員の過半数を占め、その役員の過半数も一般職の非現業職員が占めているという実態があるとしても、左右されない。）。

(イ) また、上記基準が不明確であるとして、いずれの組合員が過半数であるかという量的視点で決めるとしても、両者が拮抗しているよう

な場合には、当該組合の構成員の変動如何により、当該組合の救済命令の申立適格が変動することになり、法的安定性に欠けることは明らかである。

- (3) そもそも、労組法2条が、「労働者が主体となって」いることを労組法上の「労働組合」の要件としているのは、労働者において外部からの不当な干渉を受けないで自ら進んで労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図るための組合を組織することが、使用者との交渉において対等の立場に立ち、ひいてはその地位を向上させることに資するからであると解される（同法1条1項参照）。

確かに、一般職の地方公務員は、地公法58条1項により労組法の適用が除外されているから、労組法上の「労働者」に該当しないが、憲法28条の労働基本権の保障が及ぶ「勤労者」であることは明らかであり、その実質は「賃金その他これに準ずる収入によって生活する者」（労組法3条）であって労組法上の労働者と異ならないのであるから、一般職の地方公務員が当該団体の主たる地位を占めている労働組合に対し、労組法適用組合員に関する事項について、労組法上の労働組合としての権能を与えることが、同組合の構成員となっている労組法適用組合員に対する不当な干渉を招くとは考え難い。

また、雇用形態の変化により非常勤雇用が増加し、地公法の適用を受ける者（一般職の地方公務員）と労組法の適用を受ける者（例えば非常勤講師）が同一の職場において混在しているというのが現状であり、両者は使用者との関係で利害を共通にするところが多く、同一の職場に勤務する者が団結して使用者との交渉等に当たることは、むしろ、労組法適用組合員の労働条件の維持改善その他経済的地位の向上に資するというべきであり、法が混合組合を許容しているのも、このような理解に基づくものと解される。

この点、地公法58条1項が一般職の地方公務員につき労組法の適用を除外しているのは、その職務の特殊性と地方公共団体における住民の意思に基づく民主的コントロールの観点から、勤務条件の決定方式が異なるものとされたためであるが、労組法適用組合員に関する限りにおいて、混合組合が労組法上の労働組合であることを肯定し、不当労働行為救済命令の申立適格等を有すると解すれば、前記規定の趣旨にも反しない。

以上によれば、混合組合は、地公法適用組合員と労組法適用組合員とのいずれが主たる地位を占めているかにかかわらず、労組法適用組合員に関する事項については、労組法上の労働組合に当たり、したがって、不当労働行為救済命令の申立適格を有すると解するのが相当である。

- (4) なお、原告は、地公法上の職員団体として登録されるには非現業職員のみをもって組織されていることが必要とされているが、補助参加人が地公法上の職員団体として登録を受けており、当該登録が取り消されていないため、補助参加人を地公法上の登録職員団体として取り扱わざるを得ず、

このような補助参加人が混合組合であるからといって、二面的な法的権能を都合良く使い分けることができるというような法解釈は現行法上到底認められないとも主張する。

ア 確かに、補助参加人の主張によっても、教育合同（職）においては組合費が徴収されていないことになるところ、組合として活動を行えば各種費用の支出を免れないのであり、組合活動に要する費用を支出するためには、組合員から組合費を徴収することが必要不可欠である。それにもかかわらず、教育合同（職）においては組合費が徴収されていないということに照らせば、教育合同（職）においては独自の組合活動が行われていなかったことがうかがわれる。

また、補助参加人の主張を前提とすれば、教育合同（職）への加入に際して独立した加入手続をとることは求められておらず、補助参加人への加入手続をとれば教育合同（職）へも加入したことになり、役員選挙に際して選挙管理委員会は両組織共通の1委員会しか組織されないことになるが、これらの事情も、教育合同（職）が独立した組合活動を行うことを予定していないことをうかがわせるものである。

さらに、証拠によれば、平成8年12月2日に行われた府労委平成4年（不）第26号、平成5年（不）第13号、平成7年（不）第69号事件の第13回審問期日において、当時の補助参加人の副執行委員長が、教育合同（職）を結成したのは、府教委の団体交渉拒否が想定されたため登録職員団体という形式を具備しておくため形式的なものとして結成したものであり、教育合同（職）は実質的には存在しておらず、補助参加人と教育合同（職）とは実質的には一つの組織である旨証言していることが認められるところ、かかる証言によれば、補助参加人の副執行委員長という要職にある者が、教育合同（職）が実体を有していないことを認識していたことがうかがわれる。

以上を総合考慮すれば、補助参加人と教育合同（職）が別個独立の組織であるとは到底いうことができず、かえって、補助参加人と教育合同（職）は実質的には同一の組織であることが認められる。

イ そして、混合組合である補助参加人が地公法上の職員団体としての登録を受けている教育合同（職）と同一の組織である以上、職員団体としての登録が行政処分であって公定力を有するとすれば、府教委において、登録を取り消さない限りにおいて補助参加人を地公法上の登録職員団体として取り扱い、交渉の申入れに応じなければならない（同法55条1項）とともに、前記(3)の立場によれば、労組法適用組合員に関する事項に関し、労組法に基づく団体交渉の申入れにも応じなければならない立場に立つことになるが（同法7条2号）、職員のみで構成される登録職員団体と労組法適用組合員をも構成員とする混合組合とは、同組合員が単純労務職員だけでない場合には、構成員の点において相容れないことは確かである。

しかし、それは何も混合組合に労組法適用組合員に関し労組法上の権利の行使を肯定したことにより生じたものではなく、原告において、従前の交渉において地公法適用組合員と労組法適用組合員の各勤務条件に関する交渉議題について一体的に交渉が行われていたことを自認していることから明らかなように、労組法適用組合員が含まれていることを知りながら、登録職員団体として権利の享有を追認してきた府教委の対応によるものであり、それを解消するためには、職員団体としての登録を取り消すことも可能である以上、上記立場に立たされることを理由に、労組法上の不当労働行為救済命令の申立適格を否定するのは本末顛倒というべきである。

したがって、教育合同（職）が地公法上の職員団体として登録されていることは、上記(3)の結論を左右するものではない。

(5) 小括

以上からすれば、補助参加人は、労組法適用組合員との関係においては、労組法上の「労働組合」に当たり、同組合員に関する事項についての交渉の申入れは、労組法7条2号の団体交渉の申入れに該当するからそれを正当な理由なく拒めば、不当労働行為が成立し、それについて、補助参加人は、救済命令の申立適格を有すると認められる。

2 争点2（交渉参加者名簿の事前提出を求めた府教委の対応が不当労働行為に当たるか）について

(1) 原告は、本件において、上記交渉を拒否した理由として、補助参加人に対し、地公法55条5項、6項及び8項に基づき参加人名簿の事前提出を求めたにもかかわらず、提出しなかったことを挙げる。

確かに、補助参加人は混合組合としての職員団体としての性質をも併有しているところ、本件において補助参加人は原告に対し、上記事項のみならず、地公法適用組合員に関する事項についても申入事項として団体交渉の申入れをしたものであることからすれば、各団体交渉の申入れについて地公法55条5項、6項及び8項が適用されることとなる。

(2) そして、原告が主張するとおり、団体交渉に参加しようとする者が地公法適用職員であるのならば、地公法35条に基づく職務専念義務を負っているため、団体交渉が行われる日時について、休暇を取得したり、あるいは同条が定める法律又は条例に基づいて職務専念義務の免除を受けることが必要となるのであり、また、団体交渉に参加できるのは組合の役員又は労働組合から委任を受けた者及び当局側担当者であり、無関係な第三者が参加することはできないこと（同法55条5項、6項）からすれば、団体交渉当日に出席者の確認を行う必要があるところ、事前に参加者名簿が提出されていれば、確認手続を円滑・迅速に行うことが可能になり、その結果、速やかに申入事項についての団体交渉に入っていくことが可能になる。さらに、原告は、第二事件に際して、第一事件における補助参加人の対応を踏まえ、代替手段についても提案を行っているところ、職務専念義務免除

が問題とならない組合員についても、団体交渉の日時はあらかじめ定まっているのであり、団体交渉に参加するためには、その日時について、休暇を取得したり（事前に申告することが必要と推測される。）、勤務シフトを調整するなどすることが必要であり、そのためには、団体交渉当日になって調整をしていたのでは間に合わないことからすれば（職務に支障が生じないようにするのは当然のことであり、そのような配慮をすることなく、突然、当日になって組合活動に参加するために職場を離れるというのは公務員としての自覚に欠けるというほかない。）、原告が提案した方法は、補助参加人に過度の負担をかけるものではないといえる。

以上からすれば、実務的な観点からみれば、事前に交渉参加者名簿を提出することはそれほど困難なことではなく、実益もあるといえ、事前に交渉参加者名簿の提出を求めた原告の対応もあながち不合理なものとはいえず、補助参加人以外の他の職員団体は、いずれも交渉の都度、交渉参加者名簿を事前に府教委に提出している。

- (3) しかし、地公法55条の規定をみると、5項は、交渉は職員団体と地方公共団体の当局があらかじめ取り決めた員数の範囲内で行うこと、職員団体がその役員の中から指名する者と地方公共団体の当局の指名する者との間で行うこと、議題、時間、場所、その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行うことを定めたものであり、6項は、職員団体は役員以外の者を交渉担当者に指名することができること、その場合、適法な委任を受けたことを文書で証明できることを定めたものであり、8項は、適法な交渉は勤務時間中においても行うことができることを定めたものであり、いずれの規定によっても、交渉参加者名簿を事前に提出することまでも義務付けているということとはできない。

また、証拠によれば、平成16年ないし平成21年に府教委と補助参加人との間で行われた団体交渉に関して、補助参加人が、府教委に対し、交渉終了後に交渉参加者の職場、名前、職免対象時間を記載した名簿を提出し、職務専念義務免除の手続きをとることを求めるという扱いがされていたことが認められるところ（原告も、補助参加人に対し、事前に交渉参加者名簿を提出することを求めていなかった。）、補助参加人が、平成元年に結成され、同年に地公法53条に基づき登録を受けた職員団体であることに照らせば、平成16年以前の団体交渉においても、上記と同様の扱いであったか、あるいは事後的にも名簿が提出されていなかったであろうことがわかれる。そうすると、原告としても、従前は、補助参加人と団体交渉を行うに際して、補助参加人が地公法上の登録団体であることを前提としていたが、交渉参加者名簿を事前に提出することが必要であるとの認識は有しておらず、また、上記取扱いにより大きな支障は生じていなかったと推認することができる。

- (4) 確かに、原告が主張するとおり、職務専念義務の免除は、その性質上、府教委と補助参加人との交渉が行われるより前の時点でなされていなければ

ばならないことはいうまでもなく、仮に、職務専念義務を負っている組合員が、交渉開始時まで職務専念義務の免除を受けたり、休暇を取得したりしていないにもかかわらず交渉に参加したのであれば、それは職務専念義務に反した行動となる。

しかし、仮に、補助参加人が、原告の要請に応じて交渉参加者名簿を提出したとしても、そのことをもって、直ちに職務専念義務免除違反の問題が生じなくなるものではなく、職務専念義務免除の手続がとられることが必要である。

また、仮に、職務専念義務に違反して団体交渉に参加した組合員がいるのであれば、それは懲戒処分の対象とすれば足りることであって、交渉参加者名簿の事前提出とは直接関係するものではない。

(5) そして、前記第2の1(2)ア(イ)、(ウ)のとおり、補助参加人が、府教委からの申入れに応じて、交渉の際に、発言者が自己紹介を行うことを承諾し、また、交渉中の出入りを控えることを了承していることからすれば、発言者は特定することが可能になっているのであり、また、入室する際に身分証で確認するなどの方法によって確認すれば無関係の第三者が入室することも防止することができるから、府教委が提出を求める名簿が事前に提出されないとしても、団体交渉を実施するのに、現実的・具体的な不都合が生じるというような事情もうかがわれぬ。

(6) 以上を総合考慮すれば、府教委としては、補助参加人との間でどのような方法で団体交渉参加者を確認するのかについて交渉し、仮に、合意が成立しなければどのような方法で確認をすることになるのかを補助参加人に伝え、補助参加人が、交渉の最初において交渉参加者の自己紹介等が必要となり、申入事項に関して協議を行う時間が短くなってしまふことを了解した上で、飽くまで名簿を事前に提出するのではなく、当日に確認するという方法を選択するのか、府教委が第一事件又は第二事件において提案した方法によるのか、あるいは、さらに別の方法によるのかを自らの責任において検討し、その上で、府教委と補助参加人が協議し、団体交渉参加者の確認方法を決定すべきであったといえる。

そして、団体交渉が、憲法上保障された権利であり、労働者と使用者が対等の立場で労働条件その他の問題に関して協議を行う重要な権利であり、団体交渉を拒否するには正当な理由が必要であることからすれば、府教委が、事前提出が法律上義務付けられているとまではいうことができない交渉参加者の事前提出にこだわり、従前の扱いに反してまで、補助参加人が交渉参加者名簿を事前に提出しないことをもって直ちに団体交渉に応じないとし、それに固執することは、上記のような実益があることを踏まえても正当な理由があるとは評価できず、労組法適用組合員に関する事項に関して不当労働行為に当たるといわざるを得ない。

#### 第4 結論

以上の次第で、原告の請求はいずれも理由がないからこれを棄却すること

とし, 訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法 7 条, 民事訴訟法 6 1 条を適用して, 主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第 5 民事部